

大正期における方面委員制度誕生の社会的背景と意味に関する一考察

著者	北場 勉
雑誌名	学研究紀要
巻	55
ページ	3-37
発行年	2009-02
URL	http://id.nii.ac.jp/1137/00000023/



大正期における方面委員制度誕生の社会的背景と意味に関する一考察

北 場 勉

Social Background and Meaning of the Homeniin System Born in the Taisho Era

Tsutomu Kitaba

Abstract: Homeniin System was founded, after the rice riot, by the government of Osaka prefecture on October 7th, 1918. Homeniin had been appointed by the government, and had conducted regional social survey, offered health protection, introduced a job and afforded protection to infant. In Tokyo, Kyusaiiin System was founded in 1918, and Homeniin System was founded in 1920.

Population flow to Tokyo was always continuing. After Japanese-Russo War and World War I, population flow had gathered volume. Population flow had caused urban problem. Population of central portion had grown stagnant, and population of neighboring part had experienced an increase. On the other hand, traditional social ties had been disrupted.

Because of weak autonomy and financial difficulties of big city, inhabitant had to resolve urban problem by their own abilities. Thus "Neighborhood Association" organized by inhabitants of the district had drastically increased in the Taisho era. The government had also hoped to organize "Neighborhood Association". With close relationship of "Neighborhood Association", Homeniin system had been born. Occupation of the person who had been appointed to Homeniin was mainly self-owned business. And he/she was incomer in the Meiji era, not the native of high standing.

In the Taisho era, incomer had eminently come to stay in Tokyo. Demographic shift from central portion to neighboring part had been observed. Homeniin had gave aid to the poor who had got left behind of this demographic shift.

Key Words: Homeniin, Population Flow, Urbanization, Settlement in city

方面委員とは、大阪府が、1918（大正7）年の米騒動を契機に、同年10月に、創設したものである。方面委員は、行政機関から委嘱を受け、地域の社会調査、医療保護、職業紹介、乳児の保護などを行った。東京では、1918年に救済委員、1920年に方面委員が創設された。

東京へは、継続して人口が流入したが、日露戦争後、及び、第一次世界大戦後に人口流入が激化した。人口流入により、都市問題が発生し、中心部の人口が停滞し、周辺地域の人口が増加した。一方で、従来の社会的絆は崩壊の危機を迎えていた。

大都市は自治権が弱く、財政力もなかったため、住民自ら問題を解決しなければならなかった。こうして、大正期に地域の住民で組織する「町内会」が激増する。行政も町内会の設立を望んだ。この町内会との密接な関連の下に、方面委員制度が生まれてくる。方面委員の職業は自営業で、明治期に來住した者が多く、地付きの名望家ではない。

大正期には、都市での人口定着が顕著になり、中心部から周辺部への人口移動がみられた。

この移動に取り残された貧困世帯が方面委員の救済対象であった。

キーワード：方面委員、人口流入、都市化、都市での定住

はじめに

(1) 目的と視点

日本における方面委員制度の誕生については、1918（大正 7）年に誕生した大阪府の方面委員制度がよく取り上げられる。また、方面委員制度については、「公私協働の始まり」と見る観点（小野 1994）、「地域福祉の源流」と見る観点（小笠原）、都市部から始まって全国に広まり、1936（昭和 11）の「方面委員令」で法制化され、翌 1937（昭和 12）年の救護法改正で救護の補助機関になるという「縦軸」から「公的扶助との関連」で見る観点（三和、菅沼、谷沢）からの研究がある。

本稿では、方面委員制度の誕生の時期（大正期）に焦点をあて、方面委員制度が大正期に大阪府だけでなく他の都市部にも急速に広がった「社会的背景」と、方面委員の活動が果たした「社会的意味」を明らかにすることを目的とする。

その際、「行政（官）」は、何故、方面委員制度を創設したのか、方面活動の担い手となった「方面委員」にはどのような人々が委嘱されたのか、「方面委員の活動の対象になった人々」はどのような人々だったのか、をも分析する。

また、日本の大正期の大都市（東京、大阪、京都）における「人口流入」^{*1}と「都市化」がそれぞれの都市にどのような「インパクト」を与えたかという「分析視点」から、都市は、それぞれに個性を持つという視点を導入する。

本稿では、東京に限定して記述し、若干、大阪との比較を行う。

資料は、既発表の論文、統計資料等の「2 次資料」を主に用いる。

(2) 方面委員とは

方面委員とは、大阪府が、1918（大正 7）年の米騒動を契機に、同年 10 月 7 日に「大阪府方面委員規程」（大阪府告示第 255 号）を公布し、創設したものである。

方面委員は、知事が「関係市区町村吏員、警察官吏、学校関係者、有志者及び社会事業関係者」の中から委嘱し、大阪府の行う社会事業の補助機関として、関係地域の社会調査、医療保護・職業紹介・乳児の保護等を行うものであった。

しかし、類似の事業が、この時期、大阪府以外でも行われていた。岡山県では、米騒動が起こる以前の 1917（大正 6）年 5 月から、済世顧問制度^{*2}を実施し、地域の窮民救済に当たっていた。また、1918（大正 7）年 6 月に、東京府慈善協会が救済委員を設置し、旧東京市内 14 方面に救済委員を置いた（1922〔大正 11〕年 6 月廃止）。

大阪府の方面委員制度創設の翌年（1919〔大正 8〕年）7 月には、埼玉県共済会が福利委員制度を設け（同年 10 月、26 町村に設置）、また、兵庫県が救済視察員を設けた。

2 年後の 1920（大正 9）年には、2 月に長崎市が、4 月に横浜市が、8 月に京都府が京都市に、

9月に広島市が、12月に東京市が「方面委員」を設置した（東京市の方面委員規程は11月公布）。また、青森県共済会が青森市に共済委員を設置した。当時の6大都市を含む県では、愛知県（名古屋市）が1923（大正12）年、福岡県が1925（大正14）年（門司・大牟田市。福岡市は翌年）、兵庫県（神戸市等）が1926（大正15）年に、方面委員を設置している。

大阪の方面委員制度の創設に際しては、ドイツのエルバーフェルト市の救貧制度^{*3}が参考にされたといわれる。エルバーフェルト市の救貧制度は、岡山県の済世顧問制度や東京府慈善協会の救済委員制度の創設に際しても参考にされたのではないかとされている（池田 p.76、井上 p.197）。

何故、第一次世界大戦の時代に、日本の都市部を中心に、方面委員制度が創設されたのだろうか。

まず、岡山県の「済世顧問制度」と大阪府の「方面委員制度」をみてみよう。

(3) 岡山県済世顧問制度の創設

済世顧問制度の発端は、1916（大正5）年5月18日、岡山県知事笠井信一が、地方長官会議で大正天皇から岡山県下の教育事情や貧困者の実情を問われ、即答できなかったことにあった。笠井知事は、自責の念にかられ、帰県後直ちに県地方課を通じ全県下の貧困者実態調査を実施した。その対象は、郡部では県税戸数割賦課等級最下級者で1ヶ年平均6銭を負担する者、岡山市では家賃1ヶ月1円30銭以下の借家居住者であった。その結果、極貧者と考えられるものが、2万99戸、10万3,610人と、県民総数の1割にも及ぶという実情が明らかとなった（井上 p.197）。

笠井知事は、御津郡馬屋上村の藤井静一が矯風防貧のため同村安部倉に矯風会を組織し、さらに金融を目的とした安部倉融通講を設けるなど、農村振興の実をあげていることを知り、翌1917（大正6）年2月に藤井静一を県庁に招いてその実際上の業績や意見を聞いた。また、ドイツのエルバーフェルト制度などを調査研究し、防貧事業を目的とする日本最初の済世顧問制度の大綱、骨子をまとめた。

こうして、1917（大正6）年5月12日、「済世顧問設置規程」（岡山県訓令第10号）が公布されることとなった。それから1ヶ年の間に65名が顧問に推薦嘱託され、その後も人数が増加していった（井上 p.197）。

(4) 大阪府方面委員の創設

大阪は、第一次世界大戦による好景気によって、繊維産業などを中心とする商工業都市に成長し、多くの人口が流入した。これに伴い、大阪に多くの都市下層生活者が生まれた。

1913（大正2）年1月、大阪府知事に大久保利通の三男である大久保利式が就任する。大久保は、同年4月、元内務省監獄局長で法学博士であり、救済事業に見識を有する小河滋次郎を救済事業指導嘱託として招いた。小河は、同年5月より毎月1回、「救済事業研究会」を知事官邸で開き、行政関係者、民間社会事業実践者、ジャーナリスト、実業家など多彩の人々との交流を深めた。同年8月からは、機関雑誌として、毎月、『救済研究』（後の『社会事業研究』）を発刊した（松

端 p.65)。

1917(大正6)年暮れ、大久保が辞職して東京に去り、代って林市蔵が大阪府知事となった。第一次世界大戦前後のこの時期、生活不安は深刻で、物価騰貴が民衆の生活を苦しめた。1918(大正7)年から米価が急騰し、それは都市住民の生活に大きな影響を及ぼした。同年の8月には大阪にも米騒動が発生する。米騒動は約1週間で鎮圧されたが、住民の生活不安は極度に高まっていた。林知事は、早急に住民のための救済制度が必要であると考え、小河に研究を依頼した。小河は海外の社会事業に詳しく、また前年に成立した岡山県の済生顧問制度なども研究していた^{*4}。こうして1918(大正7)年10月7日に「大阪府方面委員規程」(大阪府告示第255号)が公布され、方面委員制度が成立する(松端 pp.65-66)。

方面委員は、知事が「関係市区町村吏員、警察官吏、学校関係者、有志者及び社会事業関係者」の中から委嘱し、大阪府の行う社会事業の補助機関として、関係地域の社会調査、医療保護・職業紹介・乳児の保護等を行うものであった。これはドイツのエルバーフェルト市での民間有志の委員による組織的救済活動制度を参考にしたものであった。

方面委員制度は、その後、各地で実施(各実施主体により名称は異なる)されるようになった^{*5}。

(5) 戦前の近代都市・東京の町内会の成立過程

田中重好氏は、第二次世界大戦前の東京の「町内会」の成立過程を、3つの時期^{*6}に分けている。第一期は、明治地方制度が成立する明治20年代前半期までで、江戸時代の五人組制度を中心とした「町内自治制度」が解体する時期である。第二期は、明治20年代後半から大正中頃までで、大都市行政制度が整備・成立していく一方、町内社会の担い手が伝統的産業の自営業者から新たな社会層へと交替する時期である。第三期は、大正中期から1940(昭和15)年までで、社会的・行政的・政治的条件の3つの条件がからまりあいながら、地方行政を中心とした町内会の整備が進行した時期である(田中 1990 pp.27-28)。

また、鈴木勇一郎氏は、日本の「近代大都市」の形成過程を次のように整理している(鈴木勇一郎 p.21、p.23)。

①第一期 明治初～明治30年代(1870[明治3]年～1900[明治33]年)

近代都市への移行の時代

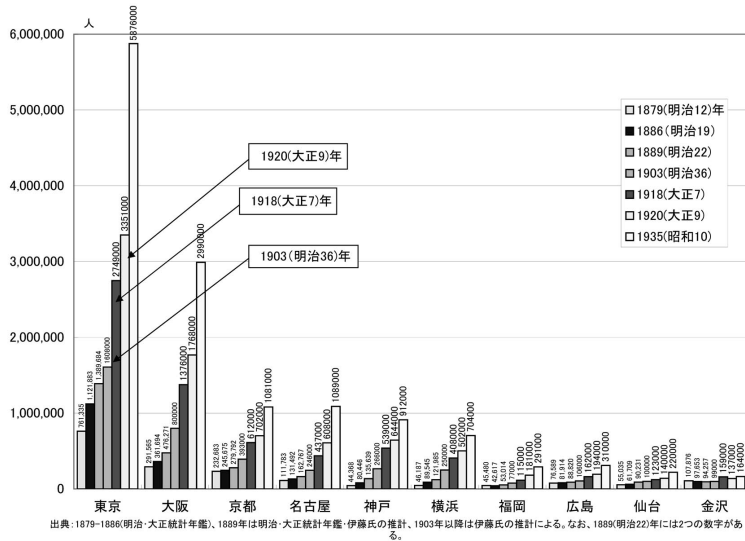
②第二期 明治30年代後半～第一次世界大戦 都市人口の急増時代^{*7}

③第三期 第一次世界大戦後～1940年 近代大都市形成の時代

明治30年代以降、都市人口が増加してくる(図1-1参照)。また、市制特例廃止(1898[明治31]年)、星亨の東京市政への登場(1899[明治32]年)、大阪においては市域拡張(1897[明治30]年)など、この時期に、都市問題が自立した課題として認識されるようになり、本格的な都市政策がとられる素地が形成される。

田中・鈴木両氏の時期区分を参考にしつつ、①旧地域社会の変容期、②地域社会の担い手の変遷期、③町内会の創生期の三つの区分により、第一次世界大戦の時代を経て、方面委員制度が都市部を中心に創設されるようになった社会的背景を、とりあえず、東京を例にして検討する^{*8}。

図1-1 都市人口の推移



1 旧地域社会の変容－明治中期まで－

(1) 江戸期の町内自治制度

江戸時代の江戸に存在していた地域社会は、「町内」という社会的単位であった。町内という社会的単位は、空間的・政治的・社会的に独自の意味をもっていた（田中 1990 p.28）。

【町内の空間的意味】

町内は、閉鎖的な都市空間として存在していた。具体的には、町内という空間は、道と道を挟む両側の居住地域で構成されていた。中心に位置する道空間は道路という機能を果たすとともに、町内の共同空間という意味をもっていた。この空間を媒介に、両側の家々は一つの地域社会に統合されていた。町内と町内との境界には木戸が設けられ、町内を「外側」地域から区切る装置として機能していた。木戸は夜間には閉じられ、その木戸を管理するために専従の番人が配置された「自身番屋」が設けられた。裏長屋への入口にも、木戸が設けられ、夜間には閉鎖された（田中 1990 pp.28-29）。

【町内の政治的意味】

町内という社会的な単位を政治権力機構と結びつけていたのは、「五人組」である。江戸の町は、「武家地」、「寺社地」、「町人地」に分割されていた。町人地は町奉行所が管轄し、町奉行所→町年寄→町名主→五人組というルートで、権力者から町人や町人地の管理が行われていた。

江戸時代の都市社会は、士農工商という身分があったが、町人の中にも身分があった。町人としての資格を与えられた「地主」・「家主(家守)」と町人としての資格を与えられない「地借入」

と「店借入」の4つの身分であった。五人組組織は、地主・家主層の組織であった。当時の都市居住者の大部分を占める「店子」層（借家人層）は、五人組に加えられていなかった。

一方、「大家」=「親」、「店子」=「子」という私的な社会関係が存在したために、町人上層の地主・家主層までしか含まない五人組という機構が、都市生活者全体を統括できたのである。

なお、当時、大家とは、実質的には、家や土地の所有者から管理を任された「差配人」を意味した。「大家」、「店子」の関係は、多くの場合、地主・家主－差配人－店子という関係として描くことができる。さらに、町内には町人層の本家－分家（血縁、非血縁の両方を含む）、職人層の親分－職人という関係もみられた。公的関係とこの私的関係とを媒介した地主・家主層は、多くの場合、本家層、親方職人層であった（田中 1990 pp.29-30）。

【町内の社会的意味】

こうした公的・私的関係に基づく制度的な枠組みのなかで、町内は、消防、上・下水道、ゴミ処理、明地・河岸地の管理・活用、治安の維持、社会事業、さらに娯楽（祭り）など、「共同の利益」のためのさまざまな役割を果たした。

町内がこれらの機能を果たすために、「町法」が定められていた。町法の内容は、「町儀」（土地・家屋の購入、婚姻・養子等による町内への加入に際して町奉行所、町内、町の役員・用務員、近隣、髪結等に支出する登録又は公示のための金品）と「町勘定」（領主、町内に納付する役金）に関することに二分される。いずれも、町議、町勘定の費用の分担の仕方を定めたものである。このように、町内という地域社会は、共同の問題処理にみあった集団としての一体性を保持する仕組みをもっていた。（田中 1990 p.30）

（2） 明治初期の改革と人口流入

【東京府と区（旧市域）の設置】

1868（慶応4）年、江戸城下を管轄する「江戸府」が設置された。江戸が「東京」、次いで「東京」と改称されると、江戸府も「東京府」と改称された。同年6月の自身番屋の廃止、木戸メ切刻限の廃止、木戸番屋勝手次第取払の命令にはじまり、町年寄の廃止、名主制度廃止、月行事五人組の廃止から、1870（明治3）年9月の町火消の廃止にいたる一連の改革のなかで、これまで町内社会を支えてきた公的な社会制度が解体していった。

1871（明治4）年の廃藩置県後、小菅県と品川県が東京府に合併された。

1872（明治5）年には、「大区小区制」が布告された。これは、旧村役人を廃止し、江戸幕府時代の地方区画を無視して、新たに、設定された行政区域で、大区に区長、小区に戸長、副戸長を置くとしたものであった。その結果、末端の行政単位は小区となり、町（町内）は住居区画にすぎなくなった。また、同年、東京府は、ほぼ現在の23区の範囲に拡大した（図1－3参照）。

1878（明治11）年、郡区町村編成法が施行されると、東京府内に15の区（麹町、神田、日本橋、京橋、芝、麻布、赤坂、四谷、牛込、小石川、本郷、下谷、浅草、本所、深川）（以下、「旧市域」という。）が設けられた。これは、現在の千代田区、中央区、港区、新宿区（一部）、文京区、

東京府には、上記の15区のほかに、南豊島郡、北豊島郡（豊島、滝野川、荒川、王子、板橋）、荏原郡（品川、目黒、荏原、大森、蒲田、世田谷）、南足立郡（足立）、南葛飾郡（向島、城東、葛飾、江戸川）、東多摩郡が置かれた。南豊島郡と東多摩郡は、1896（明治29）年に合併し、豊多摩郡（渋谷、淀橋、中野、杉並）となった（図1-2、図1-3参照）。

1888（明治21）年4月、市制が公布され、翌年4月から施行された。東京府内の15区の区域に「東京市」が設置された。

しかし、市制町村制が施行される直前の 1889 (明治 22) 年 3 月 23 日に法律第 12 号として「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」が公布され、東京、大阪、京都の 3 市には、直接市制が適用されなかったのである。この特例では、① 3 市には市長・助役をおかず、その職務は府知事・書記官が行うこと、② 収入役・書記その他の職員もおかず、その職務は府庁の官吏が行うこと、③ 市参事会は府知事・書記官及び名誉職参事会員で構成することになった。

当時、寄生地主や製糸業者などの富裕層が多い地方に比べ、大都市では無産階級がそのほとんどを占めており、有権者が少なく、少ない富裕層（＝有権者）たちの利権によって市会運営が左右され、自由民権運動の影響力が強くなる危険性があった。そこで、明治政府としては3

西多摩郡 (27)

北多摩郡 (25)

南多摩郡 (18)

八王子市

北豊島郡 (20)

豊多摩郡 (13)

足立郡 (10)

南葛飾郡 (20)

東京都

荏原郡 (19)

() 内は町村数

Map of the Kanto Plain region, showing various cities, towns, and villages. The map is labeled with Japanese names for these locations. Key areas include the Tone River (利根川) and Arakawa River (荒川) basins. Major cities like Maebashi (前橋), Maeda (前田), and Maizumi (前住) are marked. The map also shows the surrounding mountainous terrain and the surrounding prefectures.

— 9 —

市を強い管理下に置く必要があったのである。

また、1888（明治21）年、「東京市区改正条例」が制定された。これは、近代的統一国家の体制を整備してきた明治政府が、首都の体裁を整え、帝都としての偉容を整えると同時に、急激に発展してきた大都市東京の基盤を作るために制定したものである。

その内容は、①都市計画事業を実施するための財源措置にあてるため、特別税として、地租割、営業税並雑種税、家屋税、清酒税を創設したことなどであった⁹。

閉鎖的な都市空間であり、「自治制度」の担い手であった町内社会は、明治初期の一連の改革や社会変動の激しさ、旧武家地の「解放」による「町内自治」の伝統をもたない町の出現、度重なる災害による町内の住民構成の不安定さのなかで、大きく変化することを余儀なくされていった。

【東京への人口流入】

さらに、東京への人口流入が町内社会の変化を促した。

1867（慶応3）年当時、江戸の人口は、町人人口が約54万人、武士及びその従者人口が約52～53万人の合計約100万人弱であったと推計されている（石塚1977 p.37）。しかし、幕末・維新の混乱で、明治初期の東京の人口は停滞していた。また、1872（明治5）年には、圧倒的に本籍人口が多かった。

1878（明治11）年以降、増加傾向に転じ、1881（明治14）年頃から寄留人口（他に本籍を持つが東京に現住している人口）の増加が始まった。1878（明治11）年から1887（明治20）年までの10年間に、本籍人口が15%増加したのに対し、現住人口は52%も増加している¹⁰。

明治10年代において寄留者の職業として多いのは、雇人・商工に従事する人であるが、官吏の占める割合も高い¹¹。明治前期では、男子の流入人口の年齢構成は相対的に高く、幅広い年齢にわたって流入があった。しかし、明治中期以降になると若年男子の流入が多くなり、年齢構成の若年化がとくに男子で進行した。この背景には、明治中期以降になると、熟練にそれほど頼らない就業場所や丁稚の需要が増大して、若年層の就業機会が拡大したからであった（大門 p.322）。

東京への流入層は、「江戸っ子」的な東京・地付き層の人々とは対照的に、「一生を東京で過ごす場合があっても、その精神の依り拠は常に故郷にある出稼人、東京に寝床をもって東京を稼ぎの場と考える人びと」、あるいは、「東京をみずからの修行の場とし、立身出世を夢みる」人々であった。東京は「それぞれ異なった故郷をもち、自ら住む東京には郷土愛のかけらほども感じない人々の集合の場」であった。（田中1990 pp.31-32）

寄留人口は、下町に多く、その増加は、旧町人地の町内社会に大きな打撃を与えた。

（3）有志団体の組織化と町内自治の承継

【衛生組合と有志団体の組織化】

1889（明治22）年4月から施行された「市制」は、名誉職による市町村長、市町村会議員の制度を定めた。また、市町村の自治体としての法人格を認め、条例制定権をあたえ、また住

民の権利義務を定めた。ただし、市町村政に参加する権利義務（市町村の選挙に参与し、市町村の名誉職に選挙される権利を有する）を持つのは公民だけであった。

明治地方制度には、地域住民について、「公民」と「住民」という二つの異なるものがあった。「公民」とは、①満25歳以上の帝国臣民にして一戸を構える男子、②2年以上市町村の住民であり、その市町村に税を納めている者、③その市町村において地租を納めるか、あるいは直接税2円以上を納める者、という条件を満たす者とされた（田中 1990 p.32）。一方、都市には所帯を持たない者、短期の居住歴しか持たない者、土地・建物を持たず地租を納めない者など公民の条件を満たさない者（＝住民）が多くいた。「住民」とは、公民の要件を満たさないが、その地域に「居住」している者であった。

明治初期には、コレラ、赤痢、腸チフス、天然痘などの伝染病が流行した。そこで、政府は、伝染病予防策として衛生組合の設置を推進した。東京における衛生組合は、1900（明治33）年2月、「東京府衛生組合設置規程」（東京府令16号）にもとづいて、組織化が進められた。衛生組合は、「市内ニ於テ一戸ヲ構フル者」は土地建物の所有の有無を問わずに、「伝染病予防救治」のために隣近所と共同して設置しなければならないとして、東京府下全体に設置された。衛生という限られた領域においてではあれ、行政の側はすべての「住民」を組織化せざるをえなかったのである。

東京府衛生組合設置規程制定後4年で、1,070町に730衛生組合が成立していた。当時、東京市内の町数が1,411であるので、衛生組合の組織化率は75.8%にも達していたことになる。しかし、当時の資料から明らかとなるのは、①形式的には衛生組合の地域的な張り付けがほぼ全市的な規模で完了していたこと、②しかし、衛生組合が実質的に活動していたと考えられるものは、はば半数にすぎなかったといわれる。それにもかかわらず、衛生組合が組織されていくにつれて、町内社会の衰退傾向に、何らかの意味で、歯どめがかかったと推測できる（田中 1990 pp.32-33）。

おそらく、衛生組合が、明治中期以降における町内社会を単位とする「有志団体」の成立母体になったと推測される^{*12}。

【町内自治制の承継】

市制町村制等の地方制度には、「町内社会」に関する定めはなく、その存在は制度面においては無視された。しかし、明治地方制度は、同時に、「隣保団結の旧慣」の尊重を説き、必要ときは町内組織を積極的に活用してきた。衛生組合は、その都市における具体例であった（田中 1990 pp.33-34）。

江戸期の「町内自治制」は明治中期に衰退したが、二つの点で「町内自治制」の伝統は受け継がれてきた。一つは、町内という社会的な単位が継承されたことである。衛生組合を地域的に組織していくにも、有志団体を結成していくにも、町内という単位で行われたことは偶然ではない。都市では「隣保団結の旧慣」を発揮していく場が、町内社会に求められたのである（田中 1990 p.35）。

二つ目は、町内社会の指導者層である。明治中期以降、町内の組織が「有志」層の団体とし

て成立して来たのは、町内社会を支える指導者層が、交替しながらも、一貫して存在してきたからであるといえる。

「町内」の伝統は、旧来の社会的慣行の拘束力が維持されていたことと、それを支える地付き層の社会的凝集性が高かったことにより承継された。一方、流入者層は、地域社会においては、凝集性のない「砂のような」存在であった（田中 1990 p.35）。

【市制特例の廃止】

東京・大阪・京都の3市の要望を踏まえ、市制特例の廃止を求める法案が、1891（明治24）年からほぼ毎回、帝国議会で議員提案された。しかし、衆議院では毎回可決されるが、貴族院では否決又は審議未了とされ成立しなかったが、ようやく、1898（明治31）年、「市制中東京市京都市大阪市ニ於ケル特例廃止」（＝法律）が制定された。これによって、東京市、京都市、大阪市の3市に一般市と同じ市制が適用され、市長の職務を行ってきた府知事に替わり市会推薦による市長が生まれることになった。また、東京市役所が開設された。

1911年（明治44）には、市制の改正が行われ、市制6条により、大都市特例制度の中の区の制度が整えられた。区は、財産营造物に関する事務等についての区会の議決が認められたが、条例・規則制定権は与えられなかった。この区の制度は、東京市、大阪市、京都市の3市に認められた。

都市の中でも大都市は、当初、自治権が弱く、府知事を通じた国の監督権が強かったといえる。一方では、都市運営のために、一定の自治権が付与されるようになっていった。

2 地域社会の担い手の変化－明治中期～大正中頃－

（1）流入人口の急増－旧市域の人口停滞と新市域の郊外化－

1900（明治33）年以降、東京市の人口は急速に増加した（中川 1980 pp.99-100）。

1907（明治40）年には、1878（明治11）年を1とすると現住人口が2.6倍に、本籍人口が1.7倍に増加し、寄留人口（本籍地以外で居住する人口）の割合は48%を超えた。1922（大正11）年の段階でも、寄留人口は現住人口の38%であり、東京市では4割近い人口が寄留者によって占められていた（大門 p.322）。

東京市の年平均流入人口は、「日露戦争前」は5万5,000人であったが、「日露戦争後から第一次世界大戦前後まで」は9万7,000人に増加した（橋本 p.82）。日露戦争後の人口増加は、大阪市と異なる動きであった^{*13}。一方、「日露戦争後から第一次世界大戦前後まで」の現住人口の年平均増加数は2万人弱であった。これは、流入人口が多い一方で、流出人口も多かったこと示しており、人口移動が激しかったと予測される（橋本 p.82）。常住者（地付き層）と来住者（流入者層）の比率をみると、来住者の比率は一貫して男子に多く、その傾向は旧市域において強く、新市域（1932[昭和7]年の合併により新たに東京市に編入された旧20区）においては弱かった。旧市域では、1908（明治41）年から1920（大正9）年まで、来住者の比率が目立って増加した（中川 1980 p.119）。

旧市域人口は、1900（明治 33）年から 1905（明治 38）年までの間に急速に増加し、第一次世界大戦期まで漸増した。明治期から大正期にかけての都市的發展は、旧市域の開発余地を急速に減少させていった。明治末から大正期にかけて、「宅地外土地」は急減した。大正中期の旧市域には、居住者の移転や家屋の増改築という「内部変化」はありえても、新しい「町」を創出しうる余地のない状態になったと考えられる。こうした「飽和点」に達した旧市域では、1916（大正 5）年頃には、人口が下向し始める。これに反して、新市域では、1920（大正 9）年から 1930（昭和 5）年にかけて、人口が急増してゆく（田中 1980 pp.51-52）。新市域の人口は、関東大震災（1923[大正 12] 年）をはさむ 1920（大正 9）年から 1925（大正 14）年までの 5 年間に 8 割近くも増加し、その後も東京市全体の人口増加を主導した。（中川 1980 pp.99-100）（図 1－4 参照）。

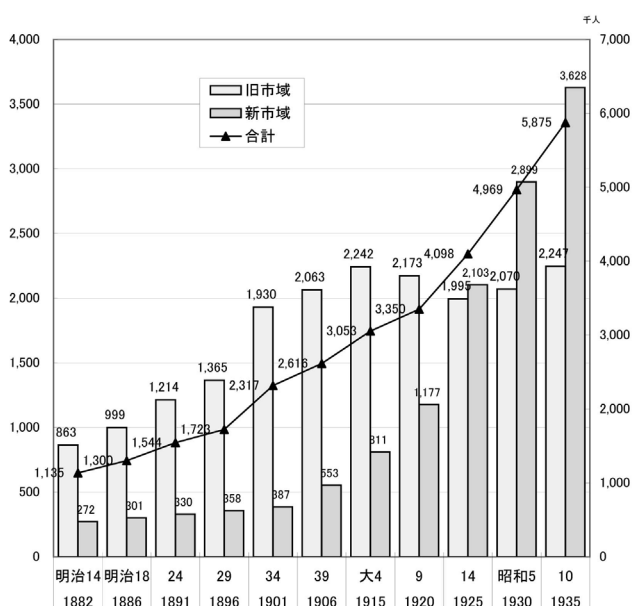
（2）都市問題

明治 30 年代後半以降、都市問題への対応が課題になり始めた（鈴木勇一郎 pp.19-20）。しかし、市制町村制（1888[明治 21] 年制定）において、地方団体に認められた財源は、①財産から生ずる収入、使用料、手数料その他の収入、②その収入で足りないとき、市町村税や夫役現品の賦課、が建て前であった。このような、財政的制約の下では、地方財源は国家の委任事務を遂行するのに使われ、その地域独自の事業（固有事務）には、地縁団体の『自助』『相互共済』に頼らざるを得なかった。

しかし、日清戦争後、都市への人口集中に伴って、都市問題が発生し、国政事務・委任事務に限られていた市の行政も、しだいに市民共同の利益となる施策に注目するようになり、この傾向は明治末年頃までに大きく展開する。そして、その施策は、収入を伴う市営事業という形をとった（田中 1980 p.52）。

さらに、第一次世界大戦による未曾有の好景気は流入人口の増加をもたらし、その後の社会問題の続発は土木・交通・衛生・教育・社会事業に関する対応を迫った。こうして、市民の共同の利益のための事務が著しく増加した。市の事務の増加という変化の背後には、住民の「生活難」の広がり、社会主義思想の蔓延が「民心の動揺」を誘発し、労資間の紛争という新しい社会問題を引き起こすことに対する懸念があった。時代の変化を先どりして来た都市社会で

図 1－4 旧市域・新市域の人口の推移



は、そうした問題が敏感に感じとられていた。それが、1918（大正 7）年の米騒動を転機として、いわゆる「社会事業」の展開を促したのである（田中 1980 pp.52-53）。

具体的な施策は、大正半ば以降、1919（大正 8）年の都市計画法・市街地建築法の制定などに具体的な形を現してくることとなった（鈴木勇一郎 pp.19-20）。各都市で都市計画事業が行われるようになる 1920 年代は、しばしば都市化の時代と呼ばれた（伊藤 2004 p.166）。

1920（大正 9）年頃の東京は、雨の日には道路が泥に埋まり、晴の日には土埃が舞った。路面電車は常に大混雑で、下水には汚水が溜まり、水道は夏になると断水した。小学校は二部授業で、ゴミ・尿尿の処理が大きな問題となるなど未解決の問題が山積していた。東京が「農民の墓場」といわれ、また「ハエの都」といわれたのも、この頃であった（田中 1980 p.48）。

こうした劣悪な生活環境は、行政的対応が不十分のまま、個々の都市生活者に「自助」を余儀なくさせていった。しかし、「自助」で問題が解決しうるのは極く一部の上流階層の人々だけで、大部分の人々にとっては、個人的な努力で解決できる生活問題は限られていた。従って、住民相互にこれらの生活問題を共同処理してゆかねばならない事態が潜在的にあったのである（田中 1980 p.48）。

東京の都市構造は、人口の増加とともに、関東大震災（1923〔大正 12〕年）が起きたことで、大きく変化し拡大した。帝都復興事業によって現在の東京の骨格を形成している主要幹線道路が完成し、旧市域には区画整理が施された。私鉄ブームが起こり、住宅地開発が進んだ新市域の人口が大きく増加した。1923（大正 12）年 8 月から、中流階層を、空気清澄な郊外の地に移すことを目的とした田園調布の分譲が始まった（佐藤（粒来）p.93）。

(3) 日露戦争後の中央・地方の財政政策

日清戦争のときも、日露戦争のときも、政府は、戦費の財源として外債を導入した。日清戦争のときは賠償金により外債を償還することができたが、日露戦争のときは無賠償であったため、戦後、政府の財政には未償還の多額の外債が残った。

日露戦争後、政府は、戦時に発行した外債のための対外支払増大を、貿易の黒字額で賄うため、産業育成をつた。また、必要な資金が不足する場合には外資導入を図った。日露戦争直後の政府は、無賠償であるにもかかわらず、積極的正貨政策のもとで、1907（明治 40）年度まで、積極的に財政規模を拡大した。軍備を拡張する一方で、植民地経営・産業育成などの戦後経営を図るため、日露戦争の際に導入した非常特別税を恒久化し、戦費追加、鉄道・製鉄所・電話事業の継続費、鉄道国有化などのために多額の公債を発行した。とくに政府の信用を利用した人為的外資を積極的に輸入し、外貨国債による国内債の償還や政府保証付社債の発行も推進した（神山 pp.70-83）。

公債残高は、日清戦争を契機に増加したものの、その後は停滞した。しかし、日露戦争中は、戦費の調達のため、1905（明治 38）年には内債、外債ともに急増し、日露戦争後も、1909（明治 42）年までに鉄道買収公債などで内債がさらに増加した。こうした財政膨張が民間経済を圧迫しているという批判が高まる中で、恐慌による公債発行難の深刻化と経常収支の大幅赤字を契機に、1908（明治 41）年以降、大蔵省は積極財政から緊縮財政に転換して行財政整理の

範囲内で財政運営を行った。

明治期の政府の財政政策は、産業育成の基盤となる社会資本の整備を推進するものであった。とくに官営鉄道は、主要私鉄を国有化した上で、第一次世界大戦前までに一部を除き沿岸鉄道網を完成させた。また、幹線の複線化や海陸連絡設備の整備など輸送力増強に役立つ改良工事を実施した。その結果、全国的輸送網の再編が進展した。つまり沿岸海運から鉄道への機能代替が完了し、鉄道と海運との間で新たな共存関係が成立したのである。

地方財政の面をみると、東京・大阪などの大都市では、日露戦争後に、大規模な市外債を発行して市街電車・水道・港湾・道路を整備した。府県レベルでも県内交通網の整備を進めた。こうして中央・地方財政の活動により、全国的・地方的交通網の整備が進展したのである（神山 pp.92-94）。

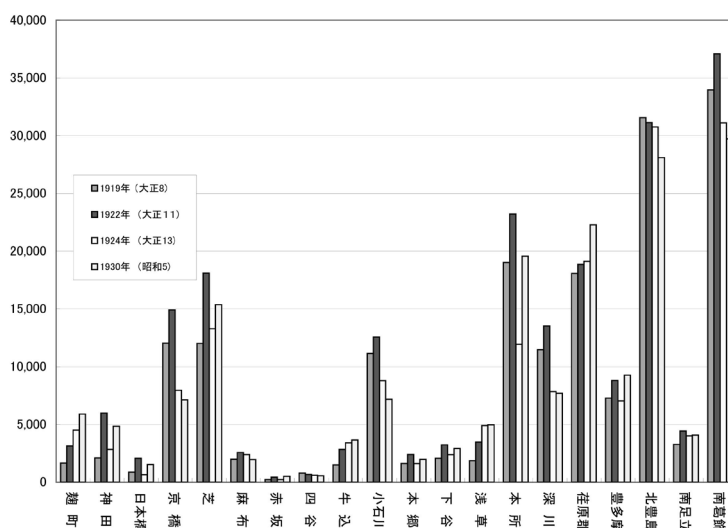
このような当時の政府、地方政府の財政運営の中では、社会政策や慈善事業に、政府が積極的な役割を果たす余裕はなかったし、そのような視点も極めて弱いものであったのである。

（４） 東京の工業化

【工場職工数の推移】

1910年代に重化学工業が本格的に発展すると、男子労働力の需要が増加した。第一次世界大戦期の東京の工業化の特徴をみると、工場数では、東京市全体では1915（大正4）年～1919（大正8）年にもっとも増加した。職工数では、1899（明治32）年以前に設置された工場の職工数がもっとも多い。これは、職工数1,000人以上の工場の多くが1899（明治32）年以前に立地していたためである。一工場あたりの職工数は、1899（明治32）年以前は約96人であったが、1915（大正4）～1919（大正8）年では約36人と低下した。これは、第一次世界大戦期の東京では、中小規模の工場数の増加が顕著であったことを物語る（沼尻 pp.19-21）。

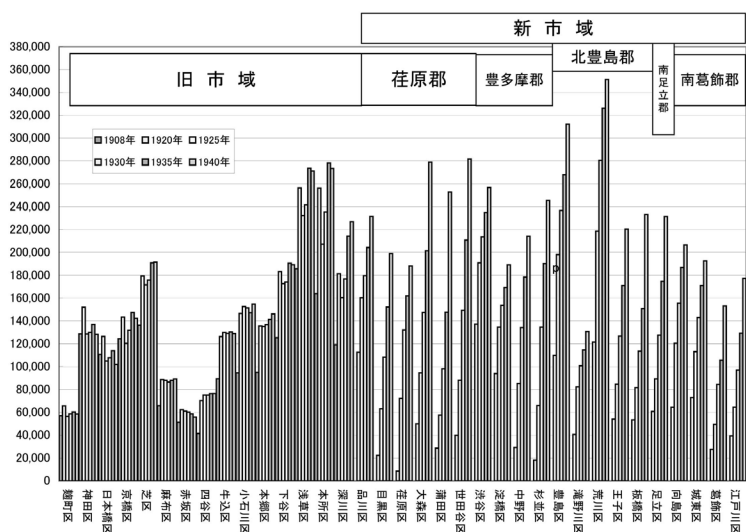
図 1－5 東京市及び周辺での職工数の変化 (1919-1930)



人口が急激に増加した。新市域の有業者の推移をみると、荏原郡、豊多摩郡では急激な増加をみせている。産業構成をみると、荏原郡では工業有業者の割合が増大し、豊多摩郡ではサービス産業有業者の優位が目立つ。北豊島郡、南足立郡、南葛飾郡も、荏原郡、豊多摩郡と同様に、この時期大きく産業構成を変えていたが、南葛飾郡では工業が優位であった（伊藤 2004 pp.168-169）。

新市域の中で、特に人口増加が激しかったのは、西部の北豊島郡（豊島・滝野川・荒川・王子・板橋）、豊多摩郡（渋谷・淀橋・中野・杉並）、荏原郡（品川・目黒・荏原・大森・蒲田・世田谷）の3郡であった。豊多摩郡杉並村（現在の杉並区高円寺）では、1931（昭和6）年に寄留者が本籍者の3倍を越えるにいたった。この寄留者の半数は、会社員・官吏など「俸給生活者」が占めていたという。俸給生活者の増加によって、洋服を着て郊外住宅から都心の会社へ電車通勤するというホワイトカラー的なライフスタイルが確立した。東京の全就業者中のホワイトカラー比率は、1920（大正9）年の13%から1940（昭和15）年の20%へと上昇したという（佐藤（粒来）pp.93-94）（図1-7参照）。

図1-7 新旧市域の区別人口の推移



(5) 地域社会の担い手の変化

【移動者の属性－学歴と職業－】

1910年代の重化学工業の本格的発展は、農村から都市への労働力の流出を本格化させた。最初の流出の波は、重化学工業の発展が男子労働力の需要を増加させた第一次世界大戦にあった（佐藤（粒来）p.77）。農村から都市へ流入してきた人たちは、どのような人たちであったのだろうか。

佐藤（粒来）氏は、流入者を「在村就農型」、「在村離農型」、「離村離農型」、「就学移動型」に分類して説明する。「在村就農型」とは、初めて職に就くまでに地域移動の経験がなく、最

初の職業が「農業」である者をいう。「在村離農型」とは、初めて職に就くまでに地域移動の経験がなく、最初の職業が「農業でない」者をいう。「離村離農型」とは、最終学歴学校終了時と初めて職に就いた時に地域移動を経験している者をいう。「就学移動型」とは、最終学歴学校終了以前に地域移動を経験している者をいう（佐藤（粒来）pp.77-78）。

在村就農型・在村離農型の者と学歴との関係を見ると、9割以上の者が尋常小学校卒・高等小学校卒である。つまり、地域を移動しない場合には、農業に就くか就かないかと学歴との間には関連がない。この「在村」するの2類型（在村就農型・在村離農型）と比較すると、離村離農型の者では実業学校卒・中学校卒が多く、やや学歴が高くなっている。就学移動型の者の学歴はさらに高い。長距離の移動コストを負担できる経済的に豊かな層の出身者ほど、学歴も高く、移動を経由することでより有利な就業機会を得たと考えられる（佐藤（粒来）p.80）。

移動コストがもっともかかる就学移動型の者は、34.9%が専門管理に、18.6%が大企業（ホワイトカラー）に就職している。離村離農型の者も、おおむね雇用系に移動している。就学移動型の者や離村離農型の者の方が、「在村」する2類型の者に比べ、より高い比率で大企業に（ブルーカラーもあるが）に就職している（佐藤（粒来）p.80）。

【移動者の「職業の世界」への流入】

1910年代から本格化した農村から都市への「移動」は、戦間期には、都市部の顕著な人口増加をもたらし、都市化がめざましく進展した。また、この時期は、生活様式のうえでも大きな変革期であり、ホワイトカラー層を担い手とする新しいライフスタイルが確立・普及していった。

佐藤（粒来）氏は、流入者の就業先を「職業の世界」と「生業の世界」に分類して分析している。「職業の世界」とは、上層に官僚・大学教授、中層に会社員・銀行員、下層に工場労働者・役場の雇いなどが位置する近代的産業をいう。「生業の世界」とは、上層に手作り大地主、中層に自作農・卸小売商・職人層、下層に小作人・日雇い人夫・人力車夫・行商人・屑拾いなどが位置する「前近代的」な産業構造の産業をいう（佐藤（粒来）pp.22-25）。

その結果、以下の点を明らかにしている。

- ① 流入者のうち就学移動型の者は「職業の世界」上層に、就職移動型の者は「職業の世界」下層に入る。
- ② 東京生まれは、高学歴取得傾向が弱く、「職業の世界」で流入者よりも不利な立場にあった。
- ③ 「職業の世界」下層に入った流入者が自営となったため、東京の「生業の世界」は維持されたが、担い手層は大きく交替した（佐藤（粒来）pp.110-111）。

【都市自営層への地方出身者の流入と地域社会の担い手の変化】

戦間期における東京の人口増加は、単に「工業化」が工業人口を集積させたというもの（「職業の世界」下層部の拡大）ではない。この時期の人口増加は、「職業の世界」上層部と「生業の世界」が拡大したものであった（佐藤（粒来）p.95）。

問屋や職人層を中核とする「生業の世界」は、広汎な自営層の存在と結びつき、明治期の東

京では、「生業の世界」は主に旧市域の下町で展開していた。他方、「職業の世界」は主に旧市域の山の手と新市域で展開していった。1900（明治33）年当時では、工場制工業に関連した「賃労働者」と家内制家内工業での「職人」とが併存していた。近代的な工場労働者は、小石川・芝など旧市域の西と南に集中していた。戦間期以前の東京では、「近代的」とされる工場労働者（「職業の世界」）より「前近代的」な職人（「生業の世界」）のほうが文化的にも優位にあり、経済的にも優位にあった。東京では上層下層を問わず、「商人の子は商人に、職人の子は職人に」という職業選択が、経済合理的でもあった。ここでは高学歴は必要とされず、高等教育に進学するよりも早く職に就いて商売や技術を身につけるほうが有利であった（佐藤（粒来）pp.99-100）。

戦間期に入り、重化学工業化が進行して「近代的」な産業が経済を主導し始めると、「職業の世界」に対する「生業の世界」の経済的優位性は完全に失われるようになった。製造業でも商業でも、「職業の世界」が「生業の世界」を追い越し、「生業の世界」に属する在来の手工業的企業の多くは淘汰されるか、周辺部へと押しやられていった（佐藤（粒来）p.100）。

「生業の世界」に属する自営層の解体は、地域社会にも大きな影響を与えた。戦間期になると、東京生まれの者にとって都市自営層はもはや望ましいものではなかったが、学歴をもたずに流入した農村・地方都市出身の下層雇用労働者にとっては望ましいものであった。しかも、努力すれば、就職後10年程度の就業経験を積んで独立し、自営層への仲間入りができたのである（佐藤（粒来）p.105）。

田中重好氏は、明治中期以降の時期に、伝統的な町内社会が崩壊する一方で、町内会の制度化が進み、地域社会の指導者層が交替していったことを指摘している。自営層の主体が地付き層から流入者へ大きく交替していくとともに、「自営」の内容も変化していったと考えられる。東京・下谷区を事例として、関東大震災を契機に町内会の指導者層が地付き層から新興自営業主に移行したことを明らかにした研究もあるという。このことは、新興の自営業主でも地域社会のリーダーになることができ、それなりの社会的威信をもち得たことを意味する。つまり、町内会の役職を新たに掌握した自営業主の多くは流入者であり、地域社会の担い手は地付き層から流入者へと移行していったのである（佐藤（粒来）p.105）。

3 町内会の発生と方面委員—大正中頃—

東京における町内会は、明治中頃から大正初期にかけて叢生した「町内有志団体」の後身であった。町内会の成立は、多くの場合、町内有志団体の全戸加入団体化のことであった。これは、それまでの有志団体が組織編成原理を変革し、町内居住のすべての世帯に門戸を開き、参加を呼びかけたことでもあった。しかし、これが直ちに実質的な全戸加入を実現したわけではない。東京における町内会の成立は、有志団体からの全戸加入団体への編成替えという形で、まず「容れ物」としての町内会が完成して、その後、「内容」（全住民）が詰め込まれていった。

このような町内会の組織化を促していった要因は、①町内を取り巻く社会的な背景に呼応した町内有志団体の動き、②行政的な要請、③政治的な変動に対する動きであった。

この三つの要因がからまりあいながら、町内会が成立していったのである（田中 1990 p.36）。

(1) 地域の社会的背景

【大正期における町内会の発生】

明治中期以降の人口の流入、そして第一次世界大戦期の人口流入により、情緒的に堅固に結ばれていた近隣社会の安定は崩壊の危機に瀕した。旧近隣社会が自己防衛する目的から、それまで無意識であった「地域社会の絆」を、町内会組織の結成によって保持しようとした。つまり、町内会の結成は、旧地域社会の崩壊の危機に対する自己防衛機能の発動という面があった。『京橋区史』は、町内会の発生を、地付き層中心の排他的組織から新規来住者を許容する「開かれた」住民組織への転換と捉えている。排他性の除去は、当然、全戸加入団体化を意味することとなる（田中 1980 pp.53-54）。

【下町・山の手・旧農村地域における町内会の形成】

町内会の成立一すなわち、全戸加入型の町内住民組織成立の意味は、地域社会のタイプの違いによって異なっていた。田中氏は、①伝統的な町地である「下町」、②江戸時代には町を構成していなかった旧武家地や埋立地・新造整地の「山の手」、③かつての江戸の領域外の「旧農村地域」の3つに分けて記述している（田中 1990 pp.40-42）。

「下町」では、町内社会の中心的なリーダー層が交替しながらも健在であったが、大正期に職住分離と下町のビジネス街化が進み、「地元性は消滅し、近隣集団は崩壊」し、「町内精神」も失われていった。町内会の結成は、町内社会の崩壊の危機に対して、リーダー層がその崩壊を食い止めようとしたものであった。下町では、町内社会の存立の危機にあたって、社会的な再統合を図るために町内会がつくられていった。

「山の手」は、明治になってできた新興の町である。こうした町にも、大正中期頃になると、東京流入者のなかから、「成功した」比較的定住性の強い社会階層が生まれてくる。そうした人々が、町内の指導者層として「町内有志団体」に結集してきた。「山の手」の町内会の結成は、こうした社会層により担われていった。「山の手」では、東京への流入者層のなかの、上位階層の人々の定着性が深まった結果、町内会がつくられていった。

「旧農村地域」は、人口流入に伴い、東京圏の郊外住宅地区へと変貌をとげてきた地域である。大正期には、まだ、農村地区から住宅地区への変動過程の真最中であった。こうした状況下で、町内会の結成に中心的な役割を果たしたのは、地付き層であった。町内会成立の際、旧来の集落の枠組みが重要な役割を果たした。「旧農村地域」では、都市化による地域変動の最中に、旧集落の凝集性を媒介に、地付き層を中心にして、新来住層を周辺部に取り込みながら、町内会組織をつくられていった。

なお、「山の手」と「旧農村地域」の地域では、関東大震災による「社会秩序の解体」が、町内社会の統合の必要性を一般住民に痛感させる契機となり、関東大震災は、「下町」の「町内社会の危機」と同じ意味をもっていた。

これ以降、町内会は、東京市の行政全体と関連をもつこととなる。

【旧市域と新市域の町内会の発展過程】

旧市域と新市域との町内会発展過程を比較してみよう。

町内会の発展の点では、旧市域の方が一歩先んじていた。旧市域では、1902（明治35）年～1907（明治40）年の日露戦争前後に小さなピークを示し、1923（大正12）年～1927（昭和2）年という関東大震災後・大正末から昭和初頭にかけて、第二のピークがある。それ以降は激減している。

これに対して、新市域では、1917（大正6）年以前は極めて緩慢な動きしかないが、それ以降は急増傾向を示し、特に1923（大正12）年～1931（昭和6）年の間には年平均約110の町内会が結成され、1931（昭和6）年以降もこの趨勢は衰えていない（図1－8参照）。

新市域の町内会発展が遅れていた理由は、①新市域が、当時、急速に郊外化の進行する流

動化社会であったこと、②行政区画が細分化されている地帯で、町内会に対する統一的な行政施策が存在しなかったことが掲げられる（田中 1980 pp.40-43）。

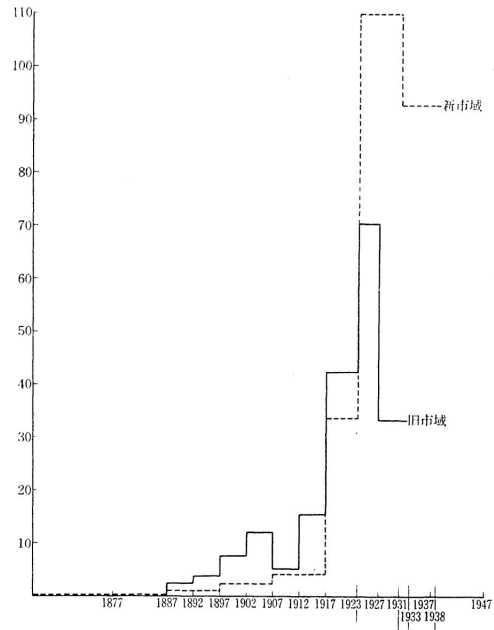
両地域では、こうした相違があるものの、比較的短期間の内に、大半の町内会が設立されていった。旧市域では、1918（大正7）年から1927（昭和2）年の9年間に約57%の町内会が、新市域では1923（大正12）年から1936（昭和11）年の13年間に約83%の町内会が設立されている（田中 1980 p.43）。

1934（昭和9）年の東京市役所の調査により町内会の創立動機をみると、両市域共に、①「町内親睦発展」が最も多く、全体の3分の1を占める。それ以下の動機として、旧市域では②大震災、③区画整理、④衛生組合と続くのに対し、新市域では②市域拡張、③大震災、④旧町内会ノ分離合併の順位で、各々異なっている。両市域に共通した「大震災」という動機は、震災時に結成された自警団がその後町内会に解消・発展したというケースや、震災体験から近隣相互の扶助の重要性を認識し町内会結成に至ったケースである（田中 1980 p.43）。

旧市域の③の区画整理は、震災後の都市計画の一環として行われ、「町内」の範域を再確定する重要なものであったが、新たに、道路変更や町名変更等「全時的な」問題を引き起こした。④の衛生組合とは、1897（明治30）年に制定・公布された伝染病予防法（法律第36号）に基づいて設置が許可されたものである。この動機は、その衛生組合の後身が、現在の町内会であるというものである。

新市域での②の市域拡張とは、合併以前の「連絡区」が町内会に転換したと推定される。町村制下の「区」に相当する規定が市制にはないため、その法的裏づけを失って町内会へ転化し

図1－8 年平均町内会設立数



出典：田中 1980 p.43

たものも少なくなかったと考えられる。④の旧町内会ノ分離合併は、人口急増地区としての新市域の社会的性格を反映した動機である。すなわち、旧来の村落の面影を残した集落の周辺部に流入者層の家屋が建設され、その戸数が増大してゆくと、旧町内会から分離して、新しい町内会を形成したと推測される（田中 1980 pp.43-45）。

(2) 行政的・政治的背景

【行政的背景】

行政的背景の一つ目は、日露戦後から第一次世界大戦期までの時期は、日比谷焼き打ち事件、護憲運動などの都市民衆騒擾期であり、為政者が「体制的な動揺」を感じていたことである。明治末から大正の中期にかけて、都市問題の深刻化がいよいよ本格化した。しかし、明治前半期に東京に流入した層は、東京を「郷土」とは考えず、その傾向は、大正期においても変わりがなかった。こうしたなかで行政側は、体制の側の積極的な担い手として「良民」－「自治」の担い手－を創出することを求めた。普通選挙の実施を求める運動や労働運動が続発するなか、最低限、市民が「反体制的な」意見を抱き、体制を揺り動かすような行動に走らないように、体制の側につなぎとめておくことが必要であった。都市社会の危機を前に、上からの「草の根」的な民衆の組織化を通して、危機に対処しようとしたのである（田中 1990 pp.36-37）。

社会教育の観点から 1924（大正 13）年に編集された『東京市民読本』は、①「市民たる者は、土着と外来とを問はず、皆東京の市民である」こと、②「地位や身分や資産が市民たる資格の要件ではない。真の愛市心憂市中心があることが市民としての要件である」ことを強調した（田中 1990 p.37）。

行政的背景の二つ目は、関東大震災後の区画整理である。関東大震災後の区画整理と町名整理は、東京に住む人々をいやがおうでも、その居住地の町を単位とする問題にかかわることを余儀なくした。しかも、それが行政側からも町内会の整備の機会ととらえられていた（田中 1990 p.42）。

行政的背景の三つ目は、方面委員制度の導入であった。大阪で開始された「方面委員制度」が、1920（大正 9）年 11 月、東京市にも導入された。方面委員とは、「その土地に定着し、その土地と人に馴染みをもち、なほ相当の信任と敬意とを払われている人」をもって、貧困者の相談にのり、地域の貧窮者の状態を「測量」し、行政機関に報告して、行政機関を補佐する行政嘱託委員である。こうした行政との繋がりは、町内会を活性化させた。すなわち、「町内会的なもの」が地域におかれたことにより、行政はますます「公私の中間的な」機関や人への依存を強めていく。そして、行政が町内会の背後にあることによって、町内会は住民に対する正当性を確立していった（田中 1990 pp.42-43）。

【政治的背景】

1921（大正 10 年）の市制町村制の改正より、公民の要件である納税資格が大幅に緩和され、公民の数が増加した。また、1925（大正 14 年）には、普通選挙制が実施された（ただし、地方選挙の実施は翌年）。これが、都市において、「公民」と「住民」が「市民」へと統合される

ことを促進した。

普通選挙の実施に伴い、政党は、名望家政党から大衆政党へと組織転換を余儀なくされた。しかし、日本では、大衆の政治的組織化は行われなかった。政党の側からすれば、大衆の組織化に失敗したといえる。そこで、その失敗を補うために、政治家は、町内の「有志団体」から「全戸加入団体」への転換に力を貸し、町内会を自らの支持基盤として利用していった。一方、国家・行政側は、大正中期以降、「市民」概念を用いて「自治意識」の涵養に努めている。これは、新たな「公民」層の非政党化をねらったものであった（田中 1990 p.39）。

東京市会の汚職事件のために辞職した前市長に代わって、1920（大正 9）年末に市長に就任した後藤新平は、政権の座を私物化する政党政治の現状を常に批判していた。後藤は、その解決策を「自治的国民」の育成に求めた。まさに、新「町内会」は、大正期において、「自治訓練」のための代表的「社会教化」団体であった。後藤新平にとって自治とは、「自分等の事は自分等で処理する」と云う自助の精神であるが、あくまでも、「官治」の補完的役割を期待されるものにすぎなかった（田中 1990 pp.37-38）。

大正中頃の町内会の成立一すなわち、全戸加入型組織への転換一は、行政的・政治的背景により、「公民」から「市民」への転換を図るために行われたものである。

(3) 町内会・衛生組合と方面委員

田中氏が町内会の視点から方面委員制度を論じているのに対し、谷沢氏は方面委員の視点から町内会を論じている。

【導入基盤としての町内会】

方面委員制度が急速に拡大した背景には、それを可能とした特別の仕掛けがあるはずである。方面委員制度では、方面委員のみが問題解決のために活動していたのではなく、実際は地域住民の協力がなければ成立しない。救護すべき世帯を発見したり、同世帯内の生活状況の情報を効率良く収集したりするには、少数の友人のみでは不可能で、周辺住民からの通報が重要となる。また、方面委員自身がやむをえない事情で救護活動ができない場合には、一時的に代役となる住民が必要となったはずである。方面委員と住民とは、業務上で密接なコンタクトが求められたと考えられる（谷沢 p.68）。谷沢氏は、そのような仕組みとして、町内会に注目する。

旧市域の町内会と方面の設置数の推移をみると、町内会は 1880 年代より徐々に設置されていき、1910 年代末より急増した。この動きは、1923（大正 12）年に発生した関東大震災で、町内会が被災者に食糧の分配を効果的に行ったことが注目されたことで、1920 年代半ばにピークを迎えた（谷沢 p.69）。

一方、方面設置数も、1920（大正 9）年の下谷、深川両区を初めとして徐々に増加し、1930 年代初め（特に救護法の施行された 1932[昭和 7]年には 64 ヶ所）に急増した。このような両者の動きを比較すると、町内会の設立が方面委員制度導入の引き金になったとする（谷沢 p.69）。

【町内会と方面委員の関係】

町内会と方面委員との密接な関係を示す記述が、磯村英一氏の論文にあるという。1928（昭和3）年当時、東京市内の方面委員数の45%が現役の町内会関係者（すなわち町会長、同副会長、町会役員）であったという。この事実は、町内会と方面委員の親密な関係を明確に示している。しかし、方面委員制度の導入は町内会設立の引き金ではあるが、当初から町内会を意識的に利用していたわけではなかった（谷沢 p.70）（表1－9参照）。

深川区では、1933（昭和8）年当時、150の町（正確には「町」及び「丁目」）があり、このうち町内会が設立されていた町が95あった。これは全体の63%に達している。95の町内会のうち、創立年次の分かっている町内会が64ヶ所あった

が、このうち方面の設置された1920（大正9）年時点で、既に設立していた町内会は30ヶ所近くあった。このように、東京市方面委員制度が導入された1920（大正9）年よりもかなり以前に、多数の町内会が設立されていた事実は、方面委員の導入にあたって町内会が大きな発言力を持っていたのではないかと推測している（谷沢 p.70）。

表1－9 東京市における町内会と方面の設置数の推移

期 間	15 区計		深川区
	町内会	方 面	町内会
～1886 年	8		
1887～92 年	12		2
1893～97 年	19		
1898～02 年	38		2
1903～07 年	60		3
1908～12 年	26		1
1913～17 年	77		12
1918～22 年	212	29	10
1923～27 年	351	1	14
1928～33 年	183	67	20
1934～36 年	不明	18	不明

（資料） 東京市役所編『東京市町内会の調査』1934年の24頁、東京市社会局編『東京市方面事業要覧』1936年の6～9頁。

出展：谷沢 2006 p.69

4 東京の方面委員制度

（1）東京府慈善協会の救済委員制度の創設

【創設の経緯】

1917（大正6）年5月に岡山県の「済世顧問制度」が創設された後、1918（大正7）年6月13日に、東京府慈善協会^{*14}（1917[大正6]年2月に慈善救済団体等を会員にして設立。後の東京府社会事業協会）は、「細民地城」において貧民の調査や、相談、救護をする「救済委員制度」を創設した（池田 p.76、全国民生児童委員協議会 p.47）。これは、大阪府方面委員規程が公布（1918[大正7]年10月7日）される4ヶ月以前のことである。

この制度は、東京府慈善協会長の井上友一（東京府知事）や、原泰一も指摘しているように、ドイツのエルバーフェルト・システムの応用ではないかといわれている（池田 pp.76-77）。

この制度の創設に直接関係した東京府慈善協会理事・幹事には、社会事業研究で著名な矢吹慶輝、田中太郎、岡弘毅などがいた。1918（大正7）年5月2日、三井慈善病院で開催された第9理事会において、「救済委員制度」設置を内容とした「連絡機関設置に関する件」が協議・

決定された。引き続き、5月20日に東京府庁で開催された第10理事会において、「救済委員心得事項」が若干の修正を経て決定案となった。この理事会で、既に「方面主任」を修正して、後に大阪府で使用する「方面委員」という名称がつけられたという（池田 pp.76-77）。

東京府慈善協会が設けた救済委員制度が正式に発足したのは、翌月の1918（大正7）年6月であった（井上 p.210）。

【救済委員制度と活動の内容】

設立当初、各方面の受入体勢を調整するまで、救済委員の業務は、直接の救済活動は実施せず、専ら調査、連絡を中心とした。6月13日の第1回救済協議会で、救済委員の心得が決まった（井上 pp.210-211、全国民生児童委員協議会 p.51）。

その「救済委員心得事項」を要約すると、①組織としての救済委員の種類には、名誉委員（警察署長、区町村長、土地有志者その他に嘱託）、方面委員（協会々員より選嘱）、専任委員（同）の3種があり、委員の任期は1か年としているが再任を妨げない。②職務としては、名誉委員は方面委員及び専任委員を援助し、方面委員は当該方面の連絡統一を図ることであり、専任委員はその受持区域について調査、相談、救済を行う。③方面は、14方面とし、いわゆる「細民地区」を持つ東京市内と隣接町村14方面、37地区であり、そこに方面委員9名、専任委員22名を配置する。④救護の方針・方法については、第一に「濫救に陥らざること」であり、その方法については「受持区域の状況に精通」し、「救助の実施に当りては要救護者の情態を精査し決定する」ことである。その他連絡方法は、「随時委員の協議会」を開き、受持区域の地を作成することなどがきめられていた（池田 p.77）。

【救済委員制度と活動の内容】

「救済委員制度」の特徴は、一つに、府下の「細民地区」や「スラム地区」に救済委員を重点的に配置したことである。とくに、当時「細民地区」や「スラム地区」のあった芝、四谷、小石川、下谷、浅草、本所、深川、品川、渋谷、日暮里、王子、千住、吾嬬、亀戸の14方面に配置したことであった^{*15}。二つ目は、その貧困地区の救済委員に任命された者は、著名な社会事業実践家が多かったことである。たとえば四谷方面では、方面委員は鮫ヶ橋尋常小学校長の庄田録四郎、専任委員は伝道義会医院の外相義郎、二葉保育園主任の徳永怒子、鮫ヶ橋尋常小学校職員の小笠原武松であり、小石川方面では、方面委員に家庭学校教頭の篠崎篤三、専任委員に四恩瓜生会の三輪政一、東京市養育院の四谷柄錐、桜楓会託児場主任の丸山千代子、素山学校主任の内田的太郎、東京市養育院巢鴨分院の箕谷庄太郎などがなっていた。その他の方面でも、救済委員は、有名な下谷万年町スラム街の小学校長阪本龍之輔や、東京感化院主事の土田行学、同情園主幹の阪巻折二等々の実践的社会事業家によって構成されていた。三つ目は、方面担当地区の地図を作成し、生活状態の調査を徹底的に行ったことである。また協力機関である警察署や役所などと連絡協議をつねにし、救済効果をたかめたことである。四つ目は、救済機関と要救護者の中間に立って、社会事業実践の経験にもとづきケースワーク的な相談を実施したことである（池田 p.78）。

こうした東京府慈善協会の「救済委員制度」は、当時としては非常に組織が完備していた。また4か月後に大阪府で設置された「方面委員制度」も、実はこの東京府慈善協会の「救済委員制度」のなかで使用されている「方面委員」の名称を借用したといわれている（池田 p.78）。

また、後に方面の設置区域の基礎となった通学区域や警察管区が既に導入されていたという（谷沢 p.68）。

しかし、この制度は、1920（大正9）年11月に東京市が方面委員制度を実施するに及んで、活動地域を隣接町村に限り、協会の方針で隣保館を設け、その相談部に事業を継承したが、創設されてからわずか4年後の1922（大正11）年6月に廃止された（全国民生委員児童委員協議会 p.15、三和 pp.183-184）^{*16}。

（2）方面委員の社会階層と出身地

【方面委員の設置と組織】

東京市の方面委員制度は、1920（大正9）年11月25日に公布された「東京市方面委員規程」により創設された。1918（大正7）年の米騒動を契機として、東京市に社会事業機関を設置することが要望され、1919（大正8）年に「社会局」が設置された。まず、貧民救済機関を設置することとなり、方面委員制度が設置されることになった（東京市 p.1）。方面委員制度は、1920（大正9）年12月の下谷区の4方面から始まった。同月17日、東京市長となった後藤新平は、市政刷新の第一歩として市の職制改革を行い、社会局に他課の担当しない社会事業事務を総括する保護課を設けた（1921[大正10]年5月）。

そして、方面委員事業の拡充などの社会的施策を進めようとした。1922（大正11）年1月には、方面委員規程が改正されるとともに、浅草・本所に方面が設置された。同年6月に救済委員制度が廃止されるまでに、26方面が設置された（表1－10参照）。

方面委員関連の組織として、東京市社会局保護課に方面掛長および方面掛員が置かれていた。また、方面顧問、方面参事員といった役職の人がいた。方面顧問は市内の功労者が就任し、方面参事員は市内の各警察署長、区長、区医師会長が嘱託して任命し、方面事業の援助を行った。このほか全市委員長会、常務委員会、各区委員長会等も随時開催され、政策上で連絡を密にしていた。

表1－10 東京市方面委員（大正期）

事務開始	区名	方面数	委員数
1920(大正 9)12月	下谷	4	54
1921(大正10)1月	深川	6	94
1922(大正11)1月	浅草	6	94
〃	本所	6	87
1922(大正11)6月	京橋	2	14
〃	芝	2	24
1922(大正11)7月	小石川	2	30
1922(大正11)12月	四谷	1	12
1925(大正14)3月	本郷	1	9
1928(昭和 3)8月	麻布	1	
〃	牛込	1	
合 計		32	418

出典：東京方面委員10周年記念、田中1980 p.56

各方面は複数の班に分割され、それぞれの班には数人の方面委員が配属されていた。平均すると方面内には15人強の方面委員（方面委員長1人、方面副委員長1人、方面委員10人以上）がおり、社会調査等を行っていた。これらの方面委員は、地域内に永住して土地の状況に精通する篤志家が選ばれたほか、委員長と副委員長は方面委員間で互選された。

委員の任期は4年であったが、再任が認められていた。1委員の分担地域内には300～500戸の世帯があった。しかし、そのなかには約10～15%の低所得世帯が含まれていたため、結果的には50戸程度を担当したこととなる。これらの方面委員を統括するために、方面ごとに1ヶ所の方面事務所が設置されたが、そこにはほぼ3人の方面事務職員（方面事務主任1人、雇員1人、訪問婦1人）が配属された（谷沢 p.65）。

【方面委員の社会階層－岡山の済世顧問等と東京・大阪の方面委員との比較－】

伊賀氏は、方面委員の担い手の社会的性格が、地方出身の先住民で、「家を持ち、人に使われなくなる」という当時の「自立」を実現した成功者から多く選ばれたと推測する（伊賀 p.139）。

方面委員の職業を、1936（昭和11）年の「東京市方面委員名鑑」及び大阪の「細民生活と方面委員事務」、1930（昭和5）年の「岡山県済世委員名簿」から分析すると、次のことが言えるとする。

- ① 方面委員の社会階層は、岡山県の済世顧問のそれとはかなり異なる。済世顧問^{*17}は、医師、宗教家、官吏、実業家など地方名望家とその子弟達を中核とした文字通り名望家であるが、方面委員は中間層上層で地方の名士まではいかず、地域の世話ずき程度にとどまる。
- ② 東京、大阪の方面委員の職業構成は非常に似かよっている。まず、ともに小売・卸売業を中心とした商業自営業主が4割前後で、製造業業主を中心とした工業主が1/6-1/5を占める。これら都市自営業層は、大阪で55.3%、東京で59.3%に達している。
- ③ 東京と大阪の比較をすると、大阪^{*18}では地主・家主が東京より多く、逆に宗教家は少ない。
- ④ 大阪では東京に比べ、公務自由業、俸給生活者が少ない。これは有業人口にもともと差があるからである。方面委員に占める新中間層の比率は全体の有業人口の構成にそれぞれ近似している。

方面委員は、都市自営業者を中核とし、階層的には中～中の上層程度である。東京・大阪に比べて、岡山の済世委員（1921[大正10]年10月14日岡山県告示第589号により設置された済世顧問の補佐役）^{*19}は、農業自営業主、商業自営業主層を中核としているが、笠井知事以来の伝統により官制的性格を強くもっていたという（伊賀 p.140）。

【方面委員の出身地】

方面委員の最も特徴的な社会的性格であると考えられる「先住性」をみるために、東京市の方面委員の出身地を1936（昭和11）年の「東京市方面委員名鑑」でみると、次のようなことがわかる。

- ① 方面委員の大半（85%強）が方面区域からみれば来住者であり、親の代からの地付き層

は 15% に満たない。

- ② 出生地は、大半が東京又は近県である。東京市、東京府、関東 6 県で 54.4% に達し、これに静岡・山梨・長野・新潟を加えれば、65% 強となる。
- ③ 東京の旧市域と新市域とを比較すると、旧市域では、現住所で出生したものが著しく少なく、95% が来住者で、しかも職業別にみると、都市自営業層が多い。一方、新市域では、現住所で出生したものが 20% 強もいる。これに東京市、東京府出身の者を加えれば 60% 弱となる。職業別では、農業、地主、都市自営業層が多い（伊賀 pp.140-141）。

旧市域で方面委員活動に参画した人々は、戦間期に大量に流入してきた来住者からみれば「先住者」であるが、彼らもまた、明治期に來住してきた人々であり、決して代々地付きの名望家の範疇に入るような人々ではなかった。しかし、これらの階層の人々こそ日本の近現代では地域社会の再形成と組織化に実質的な力を持った人々であった。

一方、新市域では、東京の工業化が進展するに伴い、流入人口が旧市域に収容しきれなくなり、地付き農民層が形成していた地域社会（＝ムラ）を取り囲むように來住した。これら旧市域に接続する町村（新市域）に都市化の波が押し寄せてくるなかで、地付き上層農がいわば名望家的に方面委員活動に参画したことを示している。

なお、日本の近代では、エリート、支配階級、上流社会らは、中央志向の欧化主義者であり、地域社会に根づかない超地域社会的な人々であった。（伊賀 pp.140-141）。

5 方面委員活動の社会的意味

(1) 流入人口の定着

【自然増加率の上昇】

近代社会以前の都市では、高死亡率と低出生率のため、自然増加率はマイナスであったといわれる。

しかし、明治後半から大正中期にかけて、東京市（旧市域）および東京府の自然増加率は 8% 前後であったと推測される（中川 1980 p.141）。

大正中期以後の東京市・東京府の人口動態をみると、出生率は、1925（大正 14）年まで上昇して以後低下したが、出生率の水準そのものは全国より低かった。それは、東京市の人口構造において青少年層の割合が高く、また成人女子の平均出生児数が郡部よりも少なかったためである（中川 1980 p.141）。

死亡率は、1920（大正 9）年以降、全国よりも速やかに低下した。東京府の乳児死亡率も、1920（大正 9）年～1924（大正 13）年の 161‰から 1935（昭和 10）年～1939（昭和 14）年の 80‰へと、全国を上回って低下した（中川 1980 p.141）。

以上の結果、東京市の自然増加率は、1925（大正 14）年以後 10～11%で推移した。東京府の自然増加率も、1925（大正 14）年以降 14%を前後した。東京府のこの数値は、全国値にほぼ等しいものであった。この時期、東京市の自然増加率は、大きく増加したのである（中川

1980 pp.141-142)

【新市域での定着化】

旧市域の年齢別人口構成の推移をみると、1908（明治41）年では、主に10代、20代台の人口が突出し、それ以外の若年層・高齢層が末狭まった型の日本の「都市型人口構成」をしている（中川 1980 pp.102-103）。

年齢別人口構成を区別にみると、麴町、神田、日本橋、京橋4区の年齢別構成が10代、20代に極度に偏っている。ほぼ東京の中心に位置するこれらの4区は、特に男子若年層の大規模な流入と人口構成全体の不安定さを示している（中川 1980 pp.103-104）。

一方、下谷、浅草、本所、深川4区の人口構成は、「若年層・中年層が膨らんだ釣鐘型」をしている（図1－11参照）。これら4区は、もともと江戸の場末で、当時、発展しつつある工業地帯であった。これは、都市で定着生活を続けようとする世帯が、この地域で、人口の再生産を始めた証拠と考えられる。1908（明治41）年の旧市域の年齢別人口構成は、これら2つの合成結果であった（中川 1980 pp.103-105）。

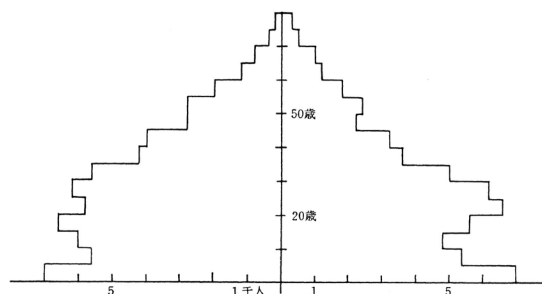
下谷、浅草、本所、深川4区にみられるような釣鐘型の年齢人口構造を含んだ、「10代、20代台の人口が突出し、それ以外の若年層・高齢層が末狭まった型」の人口構成は、1920（大正9）年頃まで続いたと考えられる（中川 1980 pp.103-105）。

旧市域では、1920（大正9）年以後も1930（昭和10）年まで、人口数も、年齢別人口構成にもほとんど変化がない。つまり、旧市域では、1920（大正9）年以降の年齢別人口構成は、その実数でも、構成比でもほとんど変化がなかった（中川 1980 p.106）。なお、人口の男女比（女子100に対する男子の数値）は、旧市域では大体120弱で推移した（中川 1980 p.102）。

一方、新市域では、1920（大正9）年、1925（大正14）年、1930（昭和5）年、1935（昭和10）年と、人口が急激に増大した。新市域の年齢別人口構成は、各年とも全体としてほぼピラミッド型をしており、その年齢別人口構成は、旧市域の型よりも全国人口の型に近い。こうした新市域の年齢別人口構成の特徴は、0歳～9歳の幼年人口の割合が大きいことと、幼年人口、青年後期層および中年層の安定した推移がみられるということである（中川 1980 pp.109-111）。なお、人口の男女比は、新市域では、1900（明治33）年の100から漸増して、1920（大正9）年以後105から108の間を上下した。旧市域・新市域とも1925（大正14）年以後は男女比が低下した（中川 1980 p.102）。

旧市域の年齢別人口構成がほとんど同一の形状であり、他方、新市域の幼年者人口の割合の大きさ、幼年者人口、青年後期層および中年層の安定的増加を考えると、旧市域の幼年者とその親

図1－11 1911（明治41）年の下谷・浅草・本所・深川4区の人口構成



出典：田中 1980 p.43

が新市域へ転出し、そこに定着しつつあったと推測される（中川 1980 pp.106-107）。

第一次世界大戦以降の東京市に流入した若年および青年人口のある部分は、帰村したり早死にしたりすることなく、少なくとも 1920（大正 9）年から 1935（昭和 5）年にかけては、新市域に定着し、結婚し、子供を生み育て始めたと思像される。少なくとも新市域においては、世帯を形成し持続する人々や、その子どもの人口が量的に増加していった（中川 1980 p.117）。

職工の多かった旧市域では若年人口を吸引して、その人口が世帯を形成する直前に排出していたが、俸給生活者の多かった新市域では流入した若年層が流出せずに定着し、世帯を形成するようになっていったのである（中川 1985 p.83）。

(2) 細民の家族構造

【細民人口の変化】

1921（大正 10）年に刊行された東京市社会局『東京市内の細民に関する調査』は、「細民」を、「不
定居的細民」と「定居的細民」の二つに分類していた。「定居的細民」とは、「借家居住」で「生
活の本拠が確定的で、概ね家庭的生活を営むこと常態」と、集住し、一家の月収が 50～60 円
以下の者とされ、後者が主な調査対象となっていた。この調査による細民数は 7 万人台で、明
治末の「細民」数が約 20 万人から大幅に減少し、東京市人口に占める割合も 12.6% から 3.4%
に低下した（中川 1985 pp.108-109）。

明治末年の 20 万人を越える「細民」は、分散したり上昇分離したりしながらも、決定的に
減少せずに、1917（大正 6）年頃まで持ち越され、その下位部分に当たる「貧民」は、1917（大
正 6）年末に 6 万人を上回る規模であった。したがって、1918（大正 7）年から 1920（大正 9）
年の間に大幅に縮小したと想定することができる（中川 1985 p.110）。

【1921（大正 10）年の細民世帯】

都市諸階層の生活構造の急激な変動過程で、明治末の「細民」の相当な部分がその生活水準
から上昇分離したり、「細民地区」から拡散もしくは分散した。こうした大正中期の生活変動
に取り残された都市下層が、1921（大正 10）年に「細民」として把握されたと考えられる（中
川 1985 p.110）。

細民地区の年齢別人口構成は、30 歳から 49 歳の世帯主および配偶者と、これに対応する幼
少年の子供によって構成され、明治末から大正初頭と基本的には同じ構成をしていた。世帯主
中の 60% から 70% が地方出身者であるが、子女の 80% 以上は東京府で出生した者であった。
つまり、日露戦争後の都市下層と同様に、地方出身の男女が東京市で結婚し子供を生んで形成
された、新規の児童養育期の家族が、「細民」人口の中心をなしていたといえよう（中川 1985
p.112）。

貧困状態になった時期をみると、「自己の代から」が 85.3%、「父祖の代から」が 8.0% である。
第一次世界大戦直後のこの時期には、父の世代からの都市下層の固定的な再生産は少なくなっ
ていた。在京年数では、6～15 年が地方出身「細民」の中核であった。この中核部分は、都
市下層がようやく家族としての世帯を維持し始めた日露戦争以後に単身で上京したものが中心

で、在京年数が10年前後であるために、世帯を構えて子供を生育するという家族周期上の課題に直面していたと推定される（中川 1985 pp.112-113）。

世帯人員別の世帯構成は、4～5人世帯に集中し、2人以下は少なかった。婚姻関係では、法律婚が62.9%を占めていたものの、内縁関係も依然として相当数に達していた（中川 1985 p.114）。

都市下層世帯の大部分は、核家族的な形態を示し、ほとんどすべての世帯が親族のみで構成されていた。なかでも「夫婦と子ども」によって構成される核家族世帯が全体の83.9%に達していた。なお、片親と子どもといういわゆる「欠損」世帯が9.1%あった（中川 1985 p.114）。

（3）方面委員活動の社会的意味—下層家族の「家庭」化—

方面委員活動の対象となった要保護者の総人口比は、1935（昭和10）年時点で、全国で6.2%、東京に限れば9.5%であった（鈴木智道 p.216）。

鈴木氏は、方面委員の「取扱実例」をもとに方面委員の具体的な救護活動を分析した結果、下層家族を「家庭」へ向けて改変させる諸営為と同時に、下層家族が「家庭」秩序を慣習化させていく様子を垣間見ることができる（鈴木智道 p.223）（表1－12参照）。

貧困状態から「正常」な「家庭」へと至る道筋は、まず、その家族の「異常」要素の除去からはじまる。その家族に病人がいれば、救療券の交付や病院の斡旋などの医療保護を施し、安定した療養生活を送らせる。もし、その対象者が男性（夫／父親）であり、彼に生計を任せることができない間、妻や子どもに就労を奨励したり、子どもを施設へ預けるなどの応急処置をとる。その後、世帯主に就労斡旋や生業扶助などを行う。このように世帯主を定職に就かせ（ケースによっては、子どもを就労させ）、家族生活の安定的基盤を築くことが、救護の常套的なルートであった。家族成員の誰かが就労することが重要な要件と認識され、そうした救護がなされていたという（鈴木智道 p.223）。

大正期以降の社会事業のなかでとりわけ大きな役割を果たした方面委員制度は、その「家庭訪問」という実践によって、下層家族を〈近代家族〉的価値規範に順応させようとしたのであり、方面委員制度はそのための重要な戦略的意味をもっていたとする（鈴木智道 p.225）。

【まとめ】

方面委員とは、大阪府が、1918（大正7）年の米騒動を契機に、同年10月7日に「大阪府方面委員規程」（大阪府告示第255号）を公布し、創設したものである。類似の仕組みは、米

表1－12 東京市方面委員の職務

- | |
|--|
| 1. 社会調査（方面カード作成、連絡調査、臨時調査、家庭訪問） |
| 2. 福利教化（講習、講演、体育、慰安、託児、授産） |
| 3. 相談指導（生活、人事、保健、教育、育児、職業、戸籍、紛争） |
| 4. 保護救済（幼少年保護、母子保護、老孤者保護、被虐待者・棄児・浮浪者・罹災者等の保護、行旅病死亡人の取扱、司法保護） |
| 5. 保健救療（諸種の診療券交付、施療減価入院の取扱ひ、結核、トラホーム患者、精神病、癩病患者の取扱） |
| 6. 妊産婦取扱 |
| 7. 育児児童就学奨励（給食、学用品及び被服の給与） |
| 8. 戸籍整理 |
| 9. 金品給与（生活費、婦産費、婦国費、白米・医療費の給与等） |
| 10. 生業資金貸与 |
| 11. 周旋紹介 |
| 12. 其他（貧困証明、水道料、電灯料、ラヂオ聴取料、糞尿汲取料の減免申請） |

出典：鈴木智道 1998 p.222; 原典 山田節夫『貧苦の人て守りて』日本評論社 1938

騒動前には、岡山県の済世顧問制度(1917[大正6]年5月)、東京府慈善協会の救済委員(1918[大正7]年6月)があり、米騒動後には、横浜市(1920[大正9]年4月)、京都府(京都市)(同年8月)、東京市(同年12月)、愛知県(名古屋市)(1923[大正12]年)、福岡県(福岡市)(1925[大正14]年)、兵庫県(神戸市)(1926[大正15]年)などがあり、都市部に偏重している。

市制(1888[明治21]年)で誕生した東京市は、当初15区(旧市域)であったが、1932(昭和7)年に周辺の5郡82町村(新市域)を編入して35区になる。東京への人口の流入は一貫して継続しているが、大正期(第一次世界大戦期)には、旧市域の人口が停滞し、新市域の人口増が顕著となる。新市域の人口増には旧市域からの人口移動も含まれるが、その背景には都市問題がある。農村からの流入者のうち、就学のための流入者は近代産業の上層に、就職のための流入者は近代産業の下層に、また、近代産業の下層に入った者が自営化して、伝統的産業にも就いた。

都市問題の激化、普通選挙制に向けての政党の党勢拡大、旧地域社会崩壊への危機感などを背景に、大正期に、町内会の設立が激増する。財政力の十分でない行政も地域をまとめる役割を期待し、行政がバックにすることで、町内会の住民に対する影響力も増した。この町内会との密接な関連の下に東京市に「方面委員制度」が具体的に創設されてくる。

方面委員の職業構成は、自営業(商業・工業)が圧倒的に多いが、新市域では農業もある。旧市域の方面委員は明治期に來住してきた先住者が多いと考えられ、必ずしも「地付き」の名望家ではない。

大正期の中期には、新市域において人口の定着・再生産(＝家族化)の傾向が顕著となり、旧市域から新市域への人口移動がみられる。方面委員の活動は、こうした変動に取り残された貧困世帯の異常状態(疾病・世帯主の就業不能等)に対して応急措置(医療保護、配偶者・子の就労支援、就籍・就学等)を講じ、最終的に世帯主の就労による下層家族の都市家族としての定着化を図ったものだと思われる。

なお、大阪の方面委員は、町内会でなく学区単位で編成されたが、相対的に古い地域組織が残ったことによると思われる。

注

*1 戦前期、農村から都市への不断の人の流れを、国民の生活を根底から変革する「無言の革命者」と表現されることがあったという(高瀬 pp.63-64)。

*2 済世顧問制度は、1914(大正3)年から1919(大正8)年まで岡山県知事を務めた笠井信一の発案になるものである。大正天皇から岡山県下の窮民の状況を尋ねられたのを契機に調査をした結果、必要性を感じて創設したものである。済世顧問には、既に民間慈善事業等に取り組んでいた人達が委嘱された。

*3 ドイツでも「工業都市や産業都市への人口流入は貧困の集中を生み、救貧費は急増した。…エルバーフェルトもドイツの中では最も人口増加が激しかった工業地帯で、1800年には1

万 2000 人だった人口が、1852 年には 5 万 364 人、1885 年には 10 万 6492 人に増加した。…結局、「経済的な困窮は、貧民警察行政的な手段や慈善によつては長い間持ちこたえられない」という認識と、「最終的な目的は個々人の自助の力の覚醒や健康で経済的な生活を形成していくことによつてのみ達成される」という結論に達した。…1853 年になって、新しい救貧制度が採用された。これが後に有名となったエルバーフェルト・システムと呼ばれるものである。この公的救貧制度の改革に乗り出したのは、商人や会計士といった市民たちであった。…4 名の市会議員と当地のブルジョワ 3 名から構成される 7 人の救貧委員会が、最高の議決機関であり、市の貧民用の資金を管理し、一般的な給付水準を算定し、さらに、実施体制を監督する。委員会は、救貧地区管理人と「救貧委員」である市民を支配下に置いた。…「救貧委員」は貧民救済の実際の担当者であり、名誉職として任じられた市民として地区の貧民を訪問するなどして世話をし、その給付の必要性を提議する。これは「救貧委員」の総会で採決をとり、実際の給付が行われる。…何よりも慈善ではなく、権利の主張の審査と承認を行うことに力点が置かれた。…主要な目的は、困窮の緩和であり、人と人との対面的な関係を通して、「自助を助ける」ことであった。貧民救済委員としての「救貧委員」は、「労働能力ある貧民に対し、つくべき仕事を与えるよう」義務づけられていた。そうでないなら、給付は差し止められるのである。…納税可能な者を少しでも増やすことで、マイナス分をプラスに転じさせ、制度を支える者を二重に増やすという功利主義的な積極的救貧観を明確に持っていたのである。…そして産業社会の形成の中で、非社会的な存在として無価値なものに落とされた貧民を再び社会の中に編入することを目指していた。…委員会の下に地区を 10 に分け、さらに地区を 14 ないし 15 の方面地区に分けた。そして、それぞれに名誉職的な救貧地区管理人や救貧委員を配置した。…貧民の処遇上の特色は…(1) 名誉職制、(2) 救済の個別化、(3) 意志決定の分散化・分権化、(4) 受給期間の短縮である。…基本的に、失業者等の有能貧民の救済が制度運営上の中心問題となっていた。…恐慌時や通常時には職業紹介の個別的処遇が行われ…応急の失業救済事業も行われた。…14 日ごとに審査を行い、長期需給を回避した…この受給期間の短縮化は、救貧委員の貧民との日常的接触や、生活状態の調査や監督、指導によって可能となった側面が見逃せない。…一般に 4 週間、新規申請者の継続者は半分になったという。保護の程度は…低位性原則を逸脱しない程度のものであった。ただし…低位性原則によるスティグマの付与は意されていない。受給期間の短縮、長期受給の回避は、有能貧民に向けられた処遇であることは言うまでもない。エルバーフェルト・システムのような救貧方法は、救貧費の軽減に大きく寄与した。そして、プロイセン各地で広く採用されていく」(栃本 pp.182-189)。

*4 1918 (大正 7) 年の大阪府方面委員発足に主導的役割を果たすことになる大阪府嘱託小河滋次郎が、1917 (大正 6) 年 4 月に徳富蘇峰、生江孝之内務省嘱託らと共に岡山を訪れ、「笠井式救済機関」を視察」していた (小野 1989 p.16)。

*5 1928 (昭和 3) 年には、全国に普及し、1931 (昭和 6) 年には全日本方面委員連盟が結成され、民間社会事業団体として大きな役割を果たした。

*6 田中氏は、内務省が 1940 (昭和 15) 年以降に開始した「町内会・部落会整備」政策の時

期を4期とする。この時期(町内会の整備期)は、「町内会が官僚制機構の一部に組み込まれ」「それまで、町内会は「私」と「行政」とを媒介する、公私の位置づけのあいまいな存在であった。だが、ここにきて、明確に「官」の最末端部に位置づけられる」とする。また、戦後の町内会を5期と第6期に位置づけている(田中 1990 pp.27-28)。

*7 鈴木氏は、第二期と第三期を、「近代大都市形成の時代」と、一括りにしている。しかし、同氏の著書の構成は、この時期を二部(第二部『「郊外生活」と「田園都市」』、第三部『近代大都市形成と展開』)に書き分けている。第二部は明治後期から大正期の「都市交通機関の整備に伴い、市内への通勤を前提とする「郊外生活」の成立と田園都市」を扱い、第三部は「交通機関の動向と都市計画や都市政策」という大正期の都市計画法、市街地建築建物法(共に 1918[大正 8] 年制定)を扱っているもので、著者の判断で、二期に分けた。

*8 大阪についても検討し、東京の場合と比較したいが、他日を期すことにしたい。

*9 その後、1918 年(大正 7)に、京都、大阪、神戸、名古屋、横浜の 5 大都市に準用される。

*10 国勢調査以前の静態人口には、本籍人口と現住人口の 2 種類の系列がある。1872(明治 4)年の戸籍法制定に伴って、戸籍の所在地の人口すなわち本籍人口が実際に調査された。この時、本籍地外に居住する場合は寄留として取扱われた。寄留とは本籍地外に 90 日以上居住することである。本籍地から他地域へ寄留する場合、本籍地では出寄留、寄留先では入寄留として処理した。現住人口は本籍人口から出寄留を差引き、入寄留を加えたものである。すなわち、本籍地・現住地基準でみた人口移動を考慮したものが現住人口である(伊藤 1982a p.26)。

*11 1881(明治 14)年の段階では、官吏は本籍人口の 2.3%であるのに対し、寄留者人口の 13.8%を占めている。多くの士族が官吏となり、立身出世を求めて上京しているようすがわかる。実際、政治・経済・文化・教育・軍人などの各界のエリート層を形成したのは主として士族階層であった。1880(明治 13)年の段階で、士族人口は全人口の 52%であるのに対し、全官吏のなかで士族層が占める割合は 73.8%であった。中央官吏に限定すると、1874(明治 7)年には士族出身が 81.4%を占めていたとされ、1899(明治 32)年段階でも 57.9%と高い占有率を示していた(水林ほか p.420)。

*12 旧神田区における有志団体と町内会との関係は、112 町内会のうち 61 組織については、有志団体から町内会への組織替えが確認できる。しかも、その有志団体の成立年代が、1890(明治 23)年から 1914(大正 3)年にほぼ集中している。有志団体の結成の動機をみていくと、1888(明治 21)年の市制町村制の発布、1894(明治 27)年の日清戦争、1900(明治 33)年の衛生組合組織化の府令、1904(明治 37)年の日露戦争、1915(大正 4)年の御大典など国家や行政に関連した事柄が多い。大都市制度の整備が進む一方で、有志団体が続々と結成されていった(田中 1990 pp.32-34)。

*13 「大阪市は東京に次いで流入人口が多く、二、三の例外の年次を除いて毎年 4 万前後であった。大阪の場合、日露戦争の前と後に大きな数値の変化はない。景気の波の影響もわずかで、安定した流入傾向を示している。また一九〇六年以後の流入数と現住人口の増加数の差は毎年一万人弱で、流出は比較的すくなかったのではないか。東京と大阪の二大都市は、ちょう

ど対照的とも見える様な差異をあらわしているといえよう」(橋本 p.82)。

*14 東京府慈善協会は、1915(大正4)年に東京府知事となった井上友一の指導により設けられたという。しかし、井上は、知事在職中の1919(大正8)年6月に急逝した。

*15 1919(大正8)年6月には、牛込、内藤新宿、巢鴨、南千住、麻布、大島の6方面を追加し、20方面となった(全国民生委員児童委員協議会 pp.56-57)。

*16 1922(大正11)年6月の救済委員制度の「廃止」を、東京市の方面委員制度との「一本化」という表現もされている(全国民生委員児童委員協議会 p.62)が、おそらく、同じことであろう。救済委員制度が短命に終わった理由を、三和氏は「方面委員が」篤志家”(それも素人的意味での)であるのに比較して、救済委員は職業的にも専門的な人たちが本業を持ちながら他の期間に奉仕する形の篤志家”であったからとし(三和 pp.182-183)、菅沼氏は「(方面委員に取って代わられたのは)(救済委員が)行政への連絡報告機関の性格が強く、委員の裁量の幅が狭かったこと、首長のイニシアティブが弱かったこと、など委員を動機づける装置が不十分であった」(菅沼 p.83)からだとする。『昭和2年東京府社会事業協会一覧』では、東京府社会事業協会の見解として、「救済委員の業務たるや純粹のフィールド・ワークにして、これを応援するに適當なる社会施設を背景とするにあらざれば十分なる活動をなすのは困難…」(全国民生委員児童委員協議会 p.62)としている。東京市の方面委員制度が町内会等の地域のネットワークに支えられた方面委員と東京市社会局という行政の支援の元で活動を展開し始める中で、救済委員の役割が相対的に低下したことによるのではないかと思われる。

*17 「済世顧問の人選(は)…人格高潔、有資産家で、金銭上の信用も厚く、人格者であることが条件となっていた…この条件に該当した者のみを済世顧問に選び、それに適合しなければ欠員のままでおくとした。…済世顧問が貧困者の精神的善導を主たる職務とされながらも、自己が担当する地域の貧困者の個別調査を実施して、その調査の結果を随時県庁への報告を義務づけ、済世顧問が要保護者にとった具体的な措置が求められていた」(井上 p.197)。その結果、済世顧問個人の負担が重くなってしまったといえる。

*18 大阪の方面委員の担当する区域は、市町村の「小学校区域」であり(第1条)、1方面定員10名であるが実際は15名程度配置されていた。またその区域は平均約2500戸程度で、1方面の委員が12名とすれば、1人200戸程度を担当することになり、実際関係するのはその内の1割程度であった。

委員は知事の委嘱による名誉職で、関係市町村吏員、警察吏員、学校関係者、有志者及び救済事業関係者などから選ばれ(第2条)、各方面には1名の常務委員を置く(第3条)。また学校その他適当な場所に方面事務所を設置し(第4条)、有給の書記を配置し、事務所雑費等は支弁される(第10条)。また各方面の事務の連絡統一を図るため、常務委員連合会を設ける(第7条)ことなどが規定されている(松端 p.66)。

*19 「1918(大正7)年8月全国に波及した米騒動は岡山県真庭部落町を皮切りに、次第に南下し、岡山市では8月13日をピークに騒動が激化した。この騒動は済世顧問にとって、大きな試練となった。素封家である済世顧問は貧困者にとっては身分違いの人であり富裕者に対する反感は日に日に高まっていき、救済活動も次第に困難になっていったと思われる。僅

かな人数の済世顧問ではこれらの事態に対処することができなくなり、済世事業の強化普及のため、岡山県は済世顧問制度を再検討した結果、1921（大正10）年10月14日岡山県告示第589号をもって済世顧問の補佐役として「済世委員設置規程」を公布実施するに至った」（井上 p.198）。

参考・参考文献

- 天野郁夫『教育と日本の近代 学歴の社会史』平凡社 2005
- 伊賀光屋「方面委員による定住化活動 -- 都市先住者と来住者」『新潟大学教育学部紀要、人文・社会科学編』第25巻1号 1983
- 池田敬正「第2章 日本社会福祉活動の歴史」『社会福祉と社会変動』田代・齋藤編 誠信堂 1971
- 石塚裕道『東京の社会経済史：資本主義と都市問題』紀伊国屋書店 1977
- 石塚裕道・成田龍一『東京都の百年』山川出版社 1986
- 石塚裕道『日本近代都市論 東京1868－1923』東京大学出版会 1991
- 伊藤 繁「戦前期日本の都市成長（上）」『日本労働協会雑誌』第280号 1982a
- 伊藤 繁「戦前期日本の都市成長（下）」『日本労働協会雑誌』第281号 1982b
- 伊藤 繁「明治期都市人口の自然変動」『経済研究』第35巻2号（一橋大学経済研究所 編 / 岩波書店）1984
- 伊藤 繁「人口増加・都市化・就業構造」『日本経済史』第5巻 岩波書店 1990
- 伊藤 繁「大正期における都市人口の変動」『環』Vol.17 2004
- 井上 勲「大正期岡山県における社会事業 救済顧問制度の展開を中心に」『神戸女子大学文学部紀要』29巻 1996
- 大石嘉一郎・金澤史男『近代日本都市史研究－地方都市からの再構成－』日本評論社 2003
- 小笠原慶彰「地域福祉の源流－「新たな公共性」を手がかりとして」『四天王寺国際仏教大学紀要』人文社会学部第33号、短期大学部第41号 2001
- 小野修三「済世顧問制度と笠井信一」『近代日本研究』慶應義塾福澤研究センター、第6巻 1989
- 小野 修三『公私協働の発端－大正期社会行政史研究』時潮社 1994
- 神山恒雄「第2章 財政政策と金融構造」石井寛治・原朗・武田晴人編『日本経済史2 産業革命期』東京大学出版会 2000
- 鬼頭 宏『人口から読む日本の歴史』講談社 2000
- 季武嘉也編『日本の時代史 24 大正社会と改造の潮流』吉川弘文館 2004
- 季武嘉也「大正社会と改造の潮流」武嘉也編『日本の時代史 24 大正社会と改造の潮流』吉川弘文館 2004
- 厚生問題研究会『厚生省 50 年史』中央法規出版 1988
- 佐藤（粒来）香「第3章 「移動」の開始－「職業の世界」の拡大」『社会移動の歴史社会学』

東洋館出版社 2004

菅沼 隆「方面委員の存立根拠－日本型奉仕の特質－」『福祉社会の歴史』ミネルヴァ書房
2005

鈴木勇一郎「序章」『近代日本の大都市形成』岩田書店 2004

鈴木智道「近代日本における下層家族の「家庭」化戦略」『東京大学大学院教育学研究科紀要』
第 38 巻 1998

全国民生委員児童委員協議会編『民生委員制度 70 年史』全国社会福祉協議会 1988

大門正克「農村社会と都市社会」石井寛治・原朗・武田晴人編『日本経済史 2 産業革命期』東京
大学出版会 2000

高木鉦作「東京市町会の事業と運営 --1920 ～ 30 年代」『国学院大学紀要』（通号 25）1987

高瀬雅弘「戦前期青少年人口移動の歴史地理－離村青少年の属性からみた移動の性格－」吉田
文・広田照幸編『職業選抜と歴史社会学』世織書房 2004

武田晴人「景気循環と経済政策」石井寛治・原朗・武田晴人編『日本経済史 3 両大戦間期』東京
大学出版会 2002

田中重好「大都市における町内会の組織化」『慶応義塾大学大学院法学研究科論文集』14 号
1980

田中重好「第 2 章 町内会の歴史と分析視角」倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネ
ルヴァ書房 1990

玉野和志『近代日本の都市化と町内会の成立』行人社 1993

東京市役所『東京方面委員事業 10 周年記念』1931

榎本一三郎「プロイセン近代化と社会行政」小山路男編『福祉国家の生成と変容』光生館
1983

中川 清「戦前東京における人口の定着傾向」『新潟大学商学論集』第 14 号 1980

中川 清『日本の都市下層』勁草書房 1985

沼尻晃伸「第 1 章 日露戦後から第一次世界大戦期の工場立地と都市開発」『工場立地と都市
計画』東京大学出版会 2002

橋本哲哉「日露戦後の都市化と労働力の移動」『日本史研究』第 200 号 1979

速水融・小嶋美代子『大正デモグラフィ 歴史人口学で見た狭間の時代』文藝新書 2004

松端克文「方面委員による地域福祉活動の研究（その 1）」『九州大谷研究紀要』第 21 号 1994

水林彪・大津透・新田一郎・大藤修編『新体系日本史 2 法社会史』山川出版 2001

三和 治『生活保護制度の研究』学文社 1999

矢沢弘毅「方面委員から民生委員へ 生活保護政策における歴史の分断と連続」『札幌学院 商経
論集』第 23 巻 1 号 2006

吉田久一『改訂増補版 現代社会事業史研究 吉田久一著作集 3』勁草書房 1990

本稿は、科学研究費補助金（基盤研究 C）（「東アジア諸国の福祉国家化過程を比較するため
の手法に関する予備的研究」）の研究成果の一部である。